

VI Jornadas de Sociología de la UNLP

“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales”

Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
(UNLP). La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

Mesa 32: Homo Academicus. Desafíos actuales de la Universidad

PROCESOS DE INTERNACIONALIZACIÓN-MERCANTILIZACIÓN EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR LATINOAMERICANO*

Ana Ferrazzino¹; Alicia Iriarte²

¹ FAUBA: ferrazzi@agro.uba.ar ² CBC-UBA: aairiarte@fibertel.com.ar

Resumen

Este trabajo aborda el estudio de los sistemas de educación superior universitarios, en los casos de la *Ley Orgánica de Educación de Venezuela* (LOE, 1980), particularmente para el período 1999-2004, -cuando se realizaron transformaciones legales, normativas y programáticas- y de la *Ley de Educación Superior de Argentina* (LES, 1995). A tal efecto, se implementó la metodología comparativa, cotejándose las siguientes variables: los sistemas de admisión, la diversificación institucional, la evaluación y las exigencias de calidad, la autonomía universitaria y el financiamiento universitario. La finalidad del análisis apunta a conceptualizar la legislación sobre educación superior desde un doble enfoque: por una parte, como emergente de la realidad social y, por otra, como instrumento para solucionar problemas sociales. En el contexto de países de América Latina, donde la marginalidad transversaliza a sus sistemas de educación, ya sea de modo incidental, circunstancial o como resultante de procesos sociales, la educación puede constituirse en un instrumento de equilibrio dentro de la sociedad o, por el contrario, promover la discriminación y la exclusión educativa y social. Así, se expresa un modo de aprehensión de la interrelación existente entre la educación y la sociedad, el modelo socioeconómico que antecede a los acontecimientos y, en este orden, los revela.

Palabras-clave: EDUCACION SUPERIOR. LEGISLACION. ESTUDIOS COMPARADOS. ARGENTINA Y VENEZUELA

* Proyecto UBACYT 2008-2010 / U003. “Transformaciones del sistema universitario argentino (1995-2007): su adecuación a las tendencias del nuevo escenario internacional, la globalización y los cambios epocales. Un estudio comparado con países de la región”. Directora: Dra. Alicia Iriarte.

El sistema de educación superior latinoamericano en la agenda de Guadalajara

En 2010, el II Encuentro Internacional de Rectores Universia¹ formuló la Agenda de Guadalajara, dirigida a reproducir el Programa Erasmus² en el continente. En Europa, este Programa “... tiene como objetivo atender a las necesidades de enseñanza y aprendizaje de todos los participantes en educación superior formal y en formación profesional de nivel terciario, cualquiera que sea la duración de la carrera o cualificación, incluidos los estudios de doctorado, así como a las instituciones que imparten este tipo de formación”. De tal manera, esta Cumbre de Rectores sentó las bases del espacio iberoamericano poniendo en marcha distintos mecanismos: programas de movilidad, de reconocimiento de estudios, de control de calidad y de redes de ciencia y tecnología³. Desde 2005, los gobiernos iberoamericanos⁴ han ido impulsando este proyecto que algo ha avanzado a través de la presentación de la Agenda, aunque el proceso se prevé lento y difícil, considerando la existencia de universidades altamente heterogéneas y con grandísima autonomía, en el extenso territorio regional.

No obstante los prometedores lineamientos enunciados, es necesario tener presente la experiencia española en su incorporación al Plan de Bolonia. En este orden, Europa apuntó a reformar el sistema universitario europeo⁵ mediante la adopción de una estructura académica común y un sistema de créditos por competencias estandarizadas, que posibilitase la completa movilidad continental de los estudiantes y la homogeneización de los estudios superiores.

Este proceso se asentó en principios que se vinculan con la privatización de la enseñanza superior y con una mayor vinculación con el mercado, reduciendo de esta forma la perspectiva social. Como resultado final, el Plan de Bolonia *impulsó la diversificación de fuentes de financiamiento, la diferenciación institucional, la acreditación y el sistema de evaluación*; estas medidas han tendido a reformular el modelo universitario imponiendo otro, más vinculado a la lógica empresarial (Iriarte, Ferrazzino, López Meyer, 2008).

Se han dejando en un segundo plano muchas de las necesidades reales de la comunidad universitaria como un mejor financiamiento y sistema de becas, entre otras, lo que incidiría en una mayor democratización de la enseñanza de nivel superior. En definitiva, se

¹ Celebrado el 31 de mayo de 2010, en Guadalajara, México, donde asistieron 1.009 máximos responsables de universidades iberoamericanas y 44 rectores de otros países.

² Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos (OAPEE).

³ Los denominados cinco ejes estratégicos: “universidad comprometida”; “universidad sin fronteras”; “universidad formadora”; “universidad del conocimiento” y “la universidad creativa e innovadora”; “universidad eficiente”.

⁴ Los Estados han puesto el desarrollo del proceso en manos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); los ministros de Educación se reúnen cada año para revisar los avances.

⁵ Mediante la construcción del denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), diseñado a partir del modelo anglosajón y organizado, según el propio tratado, teniendo en cuenta principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad.

instrumentó a la universidad como un servicio para el mercado; respondiendo más a los intereses de las administraciones gubernamentales y mercantilistas; en cambiar el peso del financiamiento universitario para que recaiga menos en el Estado y más en los usuarios o en el dinero externo.

Ante el desarrollo de esta “*Bolonia Iberoamericana*”, habría que estar atentos a que las estrategias planteadas por la Agenda de Guadalajara, no terminen transformándose en una vuelta de tuerca más al proceso de internacionalización-mercantilización del sistema de educación superior latinoamericano.

2. La perspectiva interdisciplinaria de la sociología y el derecho

En la perspectiva interdisciplinaria de la sociología y el derecho, es necesario conceptualizar la legislación sobre educación superior desde un doble enfoque: por una parte, como emergente de la realidad social y, por otra, como instrumento para solucionar problemas sociales. Las normas legales son hipótesis de trabajo que deben ajustarse operacionalmente a la cambiante realidad (cambios epocales), por lo tanto, deben ser investigadas, armonizadas y ajustadas a la realidad social de la que emerge y que pretende modificar.

La perspectiva comparada constituye una valiosa herramienta de análisis en tanto demuestra su valor en la búsqueda de soluciones a problemas que, de alguna manera, afectan globalmente a diversos países. La búsqueda de propuestas creativas en otros países para problemas similares, posibilita acciones para encontrar soluciones semejantes, cuando se contextualiza su viabilidad en la especificidad local. Asimismo, resulta de interés realizar una aproximación a los debates académicos explorando, también, las tendencias de cambio globales que ha sufrido la educación.

De tal suerte, nos parece central profundizar no sólo en describir y analizar las principales transformaciones del sistema universitario argentino, sino también establecer las vinculaciones con las de los sistemas universitarios a nivel internacional, en particular, con otros países de Latinoamérica, identificando los puntos específicos que en la región deberían ser tenidos en cuenta.

Diversos son los factores que intervienen el desarrollo de esta tarea educativa y cultural, entre ellos, el sistemas de admisión, la diversificación institucional, la evaluación y las exigencias de calidad, la autonomía universitaria y el financiamiento universitario, temas que son analizados en este estudio comparativo de la *Ley Orgánica de Educación de*

Venezuela (LOE, 1980), especialmente para el lapso comprendido entre 1999 y 2004, -cuando se realizaron transformaciones legales, normativas y programáticas- y de la *Ley de Educación Superior de Argentina* (LES, 1995).

La sociedad del conocimiento es el rumbo hacia el que se direcciona la sociedad global, en tal sentido, la universidad deberá adecuar su rol y su inserción en este complejo mundo, cada vez más interdependiente e injusto. El desafío que deberá enfrentar será legitimarse como actor político social, que tienda lazos entre nuestras sociedades para que se beneficien con la globalización, llevando educación y conocimiento donde se necesite. En síntesis la legitimación social de las universidades permitirá enfrentar el gran desafío de trabajar por la inclusión social.

3. La legislación comparada sobre educación superior. Argentina y Venezuela

3.1. Atravesar el ingreso universitario

- **En Argentina**

En las **universidades estatales argentinas** ha existido una fuerte tradición basada en los principios reformistas de *autonomía, gratuidad y libertad de ingreso* y, por ende, de rechazo a los sistemas de exámenes o cupos.

Desde 1983, el modo de ingreso directo a las universidades públicas fue el que más se expandió; no obstante, a partir de ese año, ciertas instituciones o al interior de algunas unidades académicas, se definieron por otras formas de reclutamiento.

Posteriormente, en 1995, con la promulgación de la Ley de Educación Superior se legitimó una transformación que ya estaba ocurriendo en el ámbito universitario, es decir, las facultades dejaron de establecer las formas de acceso (Iriarte; Ferrazzino, 2005: 53). El sistema de acceso es directo en tanto cualquier egresado del nivel educacional medio dispone de un cupo o vacante en la educación superior⁶.

Sin embargo, aunque no existen mecanismos generalizados que restrinjan el ingreso de nuevos alumnos, en realidad, la naturaleza irrestricta asume un carácter figurativo distinto del que efectivamente se constata. Actualmente, lo que se está poniendo en juego es la adopción de *medidas restrictivas mediante algún modo de selección: cupos, o pruebas de admisión, o cursos más prolongados, con exámenes finales evaluatorios*; incluso, estos sistemas *pueden*

⁶ Por el Art. 50, solo conservaron estas atribuciones las facultades que registrasen una cantidad de alumnos superior a los cincuenta mil, en cuyo caso, "el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad". Se trata de contadas carreras cuya demanda excede la capacidad institucional.

ser diferentes al interior de una única universidad. Asimismo, difieren ampliamente tanto en los contenidos impartidos como en su duración, extendiéndose desde el mero acto probatorio de haber obtenido el certificado de enseñanza media hasta prolongarse durante el lapso de un año (Trombetta, 2005: 154-169).

Es indudable que los cupos de ingreso operan como modo de eliminación de los aspirantes, y los cursos de admisibilidad condicionan el comienzo de los estudios. *“Es una realidad que en cualquier sistema de ingreso que se utilice los perjudicados son los jóvenes, ya que la formación recibida es considerada por todos los educadores como deficiente, ya que en general no les permite superar determinadas condiciones de ingreso”* (Dibbern, 2005).

En términos teóricos, el ingreso remite a la existencia de un sistema que ofrece igualdad de oportunidades para todos los postulantes, pero *en la E. S. argentina, “la gran mayoría de los estudiantes no se gradúan, triplicando así el costo de tener un graduado. Como son muy pocos los graduados de las universidades públicas que provienen de familias pobres el sistema no es solo ineficiente sino altamente regresivo desde el punto de vista social”*. La meta es que *“la Universidad estará abierta a todas las clases sociales y no discriminara en función del nivel socioeconómico de los alumnos, pero el ingreso debe comprometer el esfuerzo intelectual de los aspirantes”* (Guadagni, 2009).

- **En Venezuela**

El **sistema de admisión a la educación superior venezolana** consiste en un ajustado proceso de selección de orden nacional para las instituciones públicas y gratuitas, en el cual pueden intervenir los alumnos que cursen el último año de la educación media, los que procedan de la educación de adultos y los bachilleres titulados en anteriores camadas. Consta de tres etapas: 1) la inscripción es centralizada por el sistema. Se completa una planilla con datos personales, se opta por tres carreras y se responde a la información socioeconómica solicitada. 2) La aplicación de la Prueba de Aptitud Académica evalúa la Comprensión de Lectura y el Razonamiento Matemático. Así, cada alumno logra un Índice Académico de Ingreso⁷ que da lugar a 3) la asignación nacional de los estudiantes, que son distribuidos conforme a los cupos determinados por las instituciones y carreras (Morles *et al.*, 2003).

A mediados de 2002, el CNU / OPSU han aprobado criterios de asignación para ingresar a las universidades y a las carreras; comprenden a nivel nacional, el Índice Académico, Regionalización, Año de Graduación y el Nivel Socioeconómico. Con relación a

⁷ Promedio de las calificaciones del bachillerato (60%) y el puntaje de la Prueba de Aptitud Académica (40%).

los programas de asignación se toman en cuenta “los criterios formales de las carreras⁸, más no incluirán criterios institucionales”. En 2003, se creó un Programa Nacional de Orientación Profesional que incluyó la Prueba de Exploración Vocacional, primero optativa y luego obligatoria, para todos los estudiantes del primer año del ciclo diversificado y profesional que aspirasen a ingresar a la ES.

Por otro lado, las instituciones privadas manejan sus exámenes taxativamente, también, pueden retener un porcentaje de su cupo para asignarlo discrecionalmente⁹. Por consiguiente, existe una variada modalidad de formas de ingreso: a) las pruebas combinadas y los cursos propedéuticos; b) los programas especiales y c) acceso directo. Las diferentes maneras en la adopción de algunas de estas alternativas incumben a los criterios impuestos por cada institución, el grado de autonomía, a los enfoques institucionales, etc.

3.2. La expansión y diferenciación institucional

- **En Argentina**

En el **caso argentino**, y en consonancia con uno de los objetivos prioritarios del Banco Mundial, se trató de descomprimir la matrícula de las universidades estatales, expresando esta tendencia otra de las características de las políticas universitarias que llevaron hacia la *diferenciación institucional*. Para ello, no sólo se crearon nuevas universidades estatales sino que, además, *se impulsó la expansión de los proveedores privados* y se amplió la franja de entidades no universitarias, de menores costos. Si bien, la matriculación estatal predomina tanto en educación superior como en la universitaria, por otro lado, en los últimos años, los institutos universitarios privados muestran más altas tasas de incremento de la matrícula del subsector no universitario, que aumenta más que la del universitario (Chiroleu, 2009).

Se fundaron numerosos institutos de gestión privada que organizados en torno a la oferta de una menor cantidad de carreras, particularmente, de corta duración, se focalizaron en las franjas temáticas de la administración y comunicación. Las reglamentaciones expresan paradigmas organizacionales y de gestión más flexibles. Estos institutos privados, sirviendo a demandas particulares, introdujeron carreras terciarias de particular salida laboral o crearon espacios académicos de elite, satisfaciendo a un mercado que se distanció de las universidades

⁸ Exigencias en la mención del título de bachiller, pruebas psicológicas en carreras como Educación, Odontología, estatura y estado civil en carreras del área policial, bombero y otras.

⁹ Por ejemplo, existe ingreso preferencial para hijos de profesores y empleados de la propia institución, hijos de diplomáticos acreditados en el país, artistas, deportistas, etc.

públicas por percibir las “masificadas”, políticamente conflictivas, despersonalizadas y con limitados recursos. Además, el tránsito de sectores medios al sistema de enseñanza privada está generando cada vez mayor polarización social.

En esta situación de diversificación institucional convive una diversidad de instituciones con características disímiles, dando lugar a la superposición de la oferta, a la multiplicación de sedes universitarias, a instituciones masivas y tradicionales; otras, más pequeñas y de creación reciente, con modelos de gestión más modernos y expeditivos, a universidades con variedad de carreras o especializadas; unas históricas y otras creadas en la década del 90, diversas en calidad académica, en la energía con que se vuelcan a las necesidades de sus regiones y en los esfuerzos que ponen en la investigación. Por otra parte, la organización de las universidades públicas exige pasar por los consejos superiores de sus instituciones para implementar cualquier reforma, exigencia que no rige para los privados.

El desorden y la heterogeneidad reinante no garantizan la movilidad de los estudiantes entre las instituciones públicas y menos aun entre las privadas, situación que demanda determinar mecanismos para combinar o continuar estudios realizados en institutos superiores con los de carreras universitarias, a través de sistemas de acreditación, y con los estudios cursados en una u otra institución, carrera o especialidad universitaria

Se hace necesario planear la expansión territorial equilibrada del SES y teniendo en cuenta los factores demográficos y geopolíticos al momento de proceder a la creación de nuevos establecimientos educativos.

- **En Venezuela**

El **sistema educativo superior (SES) de Venezuela** está integrado por: a) instituciones públicas de los subsistemas: universitario y del no universitario; b) instituciones privadas universitarias y no universitarias. Las universidades e institutos de ES no universitarios pueden ser públicos o privados y se califican en: 1. Instituciones: a) institutos y colegios universitarios¹⁰; b) universidades autónomas (por Ley de universidades: tienen autonomía y autarquía); c) universidades experimentales nacionales¹¹; d) universidades privadas (con autorización del Estado); e) universidades pedagógicas; 2. Misión Sucre

La *Misión Sucre* (2003) se encuadra dentro de las metas de inclusión, municipalización y universalización de la educación superior. El propósito fundamental es generalizar la

¹⁰ Orientaciones técnicas, enfermería, artística, etc.

¹¹ Creadas por el Poder Ejecutivo.

admisión a la ES abarcando a los estudiantes que se quedan afuera de este nivel. A tal efecto, allana el ingreso y la continuidad de académica de todos los bachilleres que no pudieron incorporarse al tercer nivel. Después de seguir un programa de admisión universitaria, eligen a las carreras que desean cursar y son acogidos por las universidades e institutos tecnológicos incluidos en la Misión Sucre. Este proyecto se viabiliza a través de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y las Aldeas Universitarias.

La *Universidad Bolivariana de Venezuela*¹² plantea entre sus objetivos, la incorporación de aquellos alumnos que en razón de la selección regular, no hubiesen podido acceder al ingreso a las universidades tradicionales; así, responde a las posibilidades de los estudiantes provenientes de los sectores sociales menos favorecidos. Las certificaciones a obtenerse son la licenciatura y el título intermedio de Técnico Superior Universitario¹³.

Las *Aldeas Universitarias* constituyen ámbitos educativos coordinados por la Fundación Misión Sucre, junto con las instituciones de ES, facilitando centros de educación permanente y relacionando las áreas de formación, investigación y asesoría, apoyando la pertinencia sociocultural de los aprendizajes y la integración con las comunidades, empresas y organismos gubernamentales y no gubernamentales

-Misión Alma Mater

La *Misión Alma Mater*, como programa educativo orientado al desarrollo regional y nacional, apunta a la creación de las *universidades experimentales* a partir de los institutos y colegios universitarios públicos. También, considera la instauración de universidades territoriales y especializadas dirigidas al logro de la articulación institucional y territorial para asegurar el derecho universal del acceso a una educación superior de calidad.

Las *universidades experimentales*¹⁴, entre otras funciones, tienen como finalidad “ensayar nuevas orientaciones y estructuras en ES. Estas universidades gozan de autonomía dentro de las condiciones especiales requeridas, por la experimentación educativa”. Sin embargo, con la administración chavista, actúan como dependencias del Ministerio de

¹² “Fue creada por el Presidente Chávez con la intención de que fuera la universidad que sirviera a la revolución. Por lo tanto todo su proyecto está pensado en función de contribuir desde la Universidad a la refundación del estado venezolano”, Véase “Entrevista a M. E. Castelano” en www.laberinto.uma.es

¹³ Áreas: agroecológica, arquitectura, comunicación social, educación, estudios jurídicos, gestión ambiental, gestión en salud, gestión social, informática, medicina integral, hidrocarburos e idiomas

¹⁴ Artículo 10 de la Ley Orgánica de Educación

Educación Superior y sus autoridades son designadas “a dedo” por el propio gobierno que, paradójicamente, enarbola la bandera del voto para todos.

Si bien la Ley distingue entre universidades, institutos y colegios universitarios, no establece diferencias con relación a la duración de las carreras ni al tipo de titulación conferida. El título académico del egresado lo habilita profesionalmente en cuanto lo haya registrado ante las autoridades e inscripto en el colegio profesional pertinente¹⁵. De tal forma, a modo de ejemplo, una universidad o instituto politécnico puede otorgar títulos de licenciado, ingeniero o técnico superior; o disponer de carreras que duren tres, cinco o más años.

En cuanto a los institutos privados, se hallan limitadamente reglamentados y han seguido difundiéndose durante la administración del presidente Hugo Chávez, acogiendo al 45% de los matriculados en educación superior. En 2004, había 48 universidades (26 privadas y 22 oficiales) y 119 (68 privados y 51 oficiales) institutos y colegios universitarios. Actualmente, el gobierno apunta a revertir el proceso de privatización de la educación superior.

Los expertos consideran al sistema como fragmentario, desarticulado y con grandes dificultades para ordenar la calidad de la oferta educativa (García Guadilla, 2004: 131).

3.3. La acreditación, evaluación y regulación de la calidad universitaria

- **En Argentina**

Desde la década de los noventa, el punto central de atención en la educación superior latinoamericana ha sido el sistema de evaluación y acreditación universitaria (Morles *et al*, 2003; Días Sobrinho, 2000). En esta línea, la **Ley de Educación Superior argentina** facultó al Ministerio Educación a intervenir en los planes de estudio “*cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de habitantes*”¹⁶. Se requirió que se respeten los siguientes requisitos (Iriarte; Ramacciotti, 2004: 29).

Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

¹⁵ www.oei.es/homologaciones/venezuela.pdf

¹⁶ Artículo 43.

Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o por entidades privadas constituidas con ese fin [...] a la vez que se otorga a cada establecimiento mayor facultad para aplicar el sistema de admisión que considere más adecuado”.

Como corolario de lo expuesto precedentemente, puede afirmarse que la LES *amplió la capacidad de regulación del estado sobre el sector universitario* a través de la *evaluación externa de la calidad de las unidades académicas y por medio de los criterios para la acreditación de carreras de grado o posgrado, a ser llevados a cabo por la CONEAU*. Ésta tiene a su cargo la evaluación institucional de todas las universidades nacionales, provinciales y privadas; la acreditación de estudios de posgrados y carreras reguladas, la recomendación sobre proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados.

Se trató de establecer *estándares educativos avalados por comparaciones internacionales* y, para ello, el gobierno impulsó *políticas de evaluación*. Así, la universidad se vio sometida a presiones por parte del Ministerio de Educación para que se impongan *prácticas evaluativas* sobre la calidad del desempeño de las casas de estudio, según criterios eficientistas¹⁷.

En verdad, la temática de la evaluación y calidad se ha impuesto promovida por agentes externos a las propias universidades. Una de las políticas más importantes resultó la implementación del Subproyecto 06, financiado por el Banco Mundial, entre cuyos objetivos estaba la elaboración de una metodología de evaluación universitaria (1991/2). En esta ocasión, el Consejo Universitario Nacional (CIN) no consideró conveniente la aplicación de la propuesta metodológica sobre evaluación emanada de ese subproyecto.

Lejos han quedado los años dorados en los que la Universidad de Buenos Aires se destacaba por su excelencia académica y, en este orden, el Estado no solo debe garantizar el acceso universitario, sino la calidad que la permanencia en el sistema, por sí misma, no la garantiza.

- **En Venezuela**

El **SES venezolano** presenta un entramado institucional que, en principio, supondrían un adecuado ensamblaje de las políticas públicas y los organismos encargados de ejecutarlas.

¹⁷ Para propiciar el tema de la evaluación en el interior de las universidades según los criterios eficientistas se promovió la firma de convenios en los que el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió con el financiamiento de la tarea a través de convenios-tipo con cada universidad.

Desde 1970¹⁸, el Consejo Nacional de Universidades (CNU), dentro de la órbita del Ministerio de Educación, institucional y estructuralmente, constituye la arena política y social donde se ponen en juego los intereses y propuestas de diversos actores sociales. El CNU reúne al Estado con las universidades: articula los vínculos del subsistema universitario, y entre el subsistema universitario y el subsistema de instituciones de ES no universitaria; representa a universidades nacionales y privadas; al Congreso Nacional; al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y al movimiento estudiantil; a la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), soporte técnico y ejecutivo de la política¹⁹.

Esta compleja “reunión” no asegura que las cuestiones, a veces contrapuestas, que interesan a esta heterogeneidad de actores, sean tratadas por la agenda pública, tal como la evaluación institucional (Martínez Larrechea; Vessuri, 1998: 12). Así, según la OPSU, (2002: 3), la universidad venezolana²⁰ no disponía de normas, ni de procedimientos técnicos que posibiliten examinar y valorar metódicamente la calidad de la ES.

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), hoy FONACIT, fue creado a fines de los '70, sin embargo, las actividades de CyT desde el punto de vista organizado y planificado son recientes, por lo cual no posee una tradición y cultura en este campo; en parte, esta situación explica el atraso del país. Por lo tanto, Venezuela no dispone de un sistema de información nacional y esto afecta particularmente a los actores que deben realizar evaluaciones, diagnósticos, diseño e implantación de políticas y análisis sectoriales, razón por la que en muchos casos se trabaja con información limitada, incompleta, desactualizada o bajo supuestos no probados (Hernández, 2008).

A partir de 1998, los cambios políticos liderados por el gobierno de Hugo Chávez han desarrollado instituciones que actúan al borde del SES. En tal sentido, entre otros temas, la evaluación de la calidad no está entre los lineamientos y objetivos esenciales.

La oferta educativa de los institutos y colegios universitarios en Venezuela está limitada a la formación de Técnicos Superior Universitario. Actualmente, no existen programas de formación básica general con certificación académica que constituya el primer ciclo de una carrera universitaria. En sus inicios, la creación de los colegios universitarios estuvo orientada, a constituir el primer ciclo de una carrera universitaria. Hoy, todos los institutos y colegios universitarios constituyen carreras terminales en una determinada área del conocimiento. Los programas de formación continua, tanto de los institutos y colegios

¹⁸ Artículo 18 de la LOE.

¹⁹ Diseña instrumentos de recolección de información estadística, la releva y procesa.

²⁰ (léase todo el sistema de la educación superior) (sic).

universitarios como de las universidades, tampoco constituyen avales para la solicitud de equivalencias en cualquiera de las instituciones de educación superior.

Entre 1999 y 2004, las reformas implementadas a la LOE, hicieron que en 2002 se crease el Ministerio de Educación Superior como organismo regente, con la facultad de diseñar, coordinar, implantar y evaluar las políticas y planes estatales en torno a este nivel educacional. A tal efecto, como parte de la política formalizada por el Estado, asumiendo su rol rector ante la demanda de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación universitaria por parte de importantes segmentos de la población, el OPSU implementó un conjunto de políticas que conformaron el Proyecto “Alma Mater” (Ziritt; Huerta; 2008:20).

-Proyecto “Alma Mater”

Desde el año 2001 hasta 2005, se fue generando el Proyecto “Alma Mater” Para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Universitaria en Venezuela. Su desarrollo apuntó a promover la calidad, a aumentar la equidad en el ingreso y a perfeccionar el desempeño estudiantil universitario. A tal fin, se conformó una comisión técnica compuesta por miembros de todas las universidades nacionales, destinada a diseñar un sistema de evaluación y acreditación de posgrados, solo para las universidades. Luego se avanzó con los institutos y colegios universitarios a los efectos de incorporar estos estamentos de la ES, a los estándares de calidad de la educación superior desde la perspectiva de un sistema integral. Para acrecentar la calidad, se crearon programas de formación doctoral y de sostén a la investigación en aquellas instituciones que tuviesen un limitado porcentaje de investigadores con respecto a los docentes de tiempo completo y dedicación exclusiva.

Diversos factores llevaron a la descomposición del Proyecto: dificultades en fortalecer el Ministerio de Educación Superior; espacios legales vacantes, duplicación de tareas / funciones entre distintos organismos, la ausencia de una Ley de Educación Superior y luchas de poder dentro del gobierno, entre otros (Scott, 2005:21-23).

El Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA) del Programa de Calidad del Proyecto “Alma Mater”, no ha podido concretar en la práctica su finalidad, a pesar de las intenciones del Estado. Así, Venezuela no cuenta con un sistema de información nacional, sino de datos que suelen estar desactualizados, incompletos, o relevados a partir de supuestos no probados; de esta manera, constituyen insumos que influyen desfavorablemente sobre los resultados de las evaluaciones, diagnósticos, diseño e implantación de políticas y análisis sectoriales²¹.

²¹ Desarrollo de ciencia y tecnología en Venezuela y América Latina

Brunner (1994: 111-112) expresa que “la ausencia de mecanismos de acreditación pública de las instituciones nacientes, o su mal diseño y relación, han hecho posible una tal proliferación de nuevos establecimientos que en ciertos países puede estimarse se ha perdido cualquier noción de control de calidad”. Por otra parte, señala que “la renuncia por parte del Estado a generar los mecanismos necesarios para que las propias instituciones se vean estimuladas a evaluar su *performance* y se sujeten a evaluaciones externas, que durante décadas fue aceptado como el *modus vivendi* óptimo entre la educación superior y el Estado, empieza ahora a ser percibida como un incumplimiento de funciones públicas que daña tanto a las instituciones como a los gobiernos, y a las relaciones que entre ellos existen”.

El FONACIT es un ente oficial de investigación científico más que tecnológico; que fija como prioridad atender los requerimientos y fomentar el desarrollo de la comunidad científica. Se carece de criterios unificadores y motivacionales para concebir una política científica y tecnológica como agentes del crecimiento económico y el desarrollo social. La economía venezolana se desenvuelve dentro de un marco estructural que desestimula toda actividad de investigación y, a la vez, propicia el uso de opciones tecnológicas extranjeras.

“Políticas como la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana apuntan hacia un problema real de exclusión de los más pobres. Pero seguirán fracasando como solución, si el problema no es asumido por todas las instituciones de educación superior -oficiales y privadas-, con un esfuerzo para elevar el nivel en la educación de los más pobres en escuelas y liceos con salidas exitosas, tanto hacia el trabajo, como hacia los institutos de educación superior o la universidad. Es lamentable el engaño con rebaja en la calidad, que luego se paga durante toda la vida con un fracaso y frustración mayor” (Ugalde, 2006).

3.4. La autonomía universitaria y el financiamiento

- **En Argentina**

Distintos actores sociales (entidades educativas, sociales, políticas, sindicales y empresariales) de la **Argentina** concuerdan en resaltar que la educación y el conocimiento son bienes públicos y representan derechos personales y sociales (Ley 26 206 de Educación Nacional) y no pueden ser servicios lucrativos o estar sometidos a la mercantilización.

Precisamente, con relación al tema del financiamiento, la *LES* destaca que el Estado argentino asegura “*el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales [...] Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán*

*especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad*²². En el proyecto de ley se respetaba que el Estado fuese “*el principal aporte*”, pero en la ley sancionada en 1995 se omitió este aspecto.

Lo expresado en este artículo resulta relevante pues *habilita otras formas alternativas de financiamiento* por medio de contratos con el sector productivo y el arancelamiento de los estudios de grado. Según el diagnóstico del discurso neoliberal, la privatización de la educación superior deviene una solución en un contexto signado por la ampliación del número de vacantes del sistema.

La Constitución Nacional²³ establece que la educación pública será gratuita, pero cuando se refiere a la universidad, dice que se deberán respetar los criterios de autonomía y autarquía presupuestaria. Si bien la Constitución Nacional no impone la gratuidad de la educación estatal universitaria, nada les impide a las universidades establecerla en sus estatutos para los estudios de grado; es decir, las universidades pueden cobrar servicios o actividades que presten, pero en ningún caso puede tratarse de retribución por la enseñanza de grado, que debe ser gratuita²⁴. Un nuevo fallo de la Corte Suprema de Justicia interpretó que la autonomía universitaria está fuertemente ligada con el ejercicio de la libertad académica y que la universidad integra una institución básica de la República²⁵. Así, la Corte dejó de lado la jurisprudencia adoptada en un fallo que había dictado en 1999 sobre la Universidad de Córdoba, que había invalidado la gratuidad absoluta.

De acuerdo a los principales enunciados en la LES argentina, el Estado no se ve en la necesidad de comprometer nuevos aportes públicos; *cambia su rol pues no sólo fiscaliza* los subsidios que otorga sino que, también, *se convierte en un estado evaluativo*, al introducir mecanismos de distribución del presupuesto en función de vagas e imprecisas nociones de calidad y desempeño.

En este sentido, a partir de la LES *no se asignan los recursos para cada universidad en la ley de presupuesto*; por el contrario, el gobierno nacional determina una suma global y otorga al Ministerio de Educación la autoridad para utilizar algún criterio para la distribución de fondos. Los ejes redistributivos no pasan por el número de inscriptos sino por la relación entre ingresados y egresados, entre personal docente y no docente, la obtención de recursos complementarios (vía arancelaria) y la promoción de la investigación científica.

²² Artículo 58.

²³ Artículo 75, Inciso 19.

²⁴ “como lo hicieron las universidades de La Plata y de General Sarmiento, cuyos estatutos son válidos”. *La Corte avaló la gratuidad universitaria*. Diario La Nación. Buenos Aires Argentina. 7/5/2008.

²⁵ La Corte Suprema de Justicia respaldó la autonomía universitaria y la validez de la ley de educación superior, que había sido promulgada parcialmente en 1995, durante el gobierno de Carlos Menem.

- **En Venezuela**

La **Ley de Universidades de Venezuela** (1970) faculta a las universidades autónomas para disponer de la autorregulación de su propio gobierno, su administración y su ordenamiento académico. A fines de 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela legitimó estos derechos fundamentales respecto de la autonomía: organizativa, académica, administrativa, económica y financiera, tanto para las universidades autónomas como para las universidades experimentales. El financiamiento²⁶ tiene su origen en los recursos del presupuesto nacional, pero cuando el CNU precisó la política sobre este aspecto de la ES (1977) determinó que, si bien el Estado sería su principal fuente, se deberían procurar otras alternativas que complementasen su abastecimiento financiero.

La educación impartida en instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario²⁷. Aquí hay que distinguir a los institutos y colegios universitarios oficiales, por un lado, que son gratuitos y dependen del Ministerio de Educación Superior y, por otro, a los que no dependen de dicho Ministerio y no son gratuitos y se denominan adscriptos; éstos han sido creados por instituciones oficiales que no son el Ministerio de Educación, poseen diferentes formas de administración financiera²⁸, que son marginales con relación a su fuente fundamental de financiamiento. De modo que, dentro de las instituciones oficiales existen dos categorías de instituciones: las que dependen del Ministerio de Educación Superior y las que dependen de otras instituciones oficiales del Estado

Algunas fundaciones provenientes de empresas líderes del sector privado han otorgado recursos para investigación y desarrollo, mediante convenios con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y las universidades. Respecto de otros aportantes al SES, distintos de los relacionados al interior del mismo, se constata una participación específica e indirecta respecto al ordenamiento de la agenda nacional de los organismos internacionales²⁹ en programas de cooperación tendientes a impulsar la asistencia y el financiamiento de propuestas que faciliten la articulación del mundo de la producción con los sistemas de investigación y desarrollo y de Educación Superior de Venezuela.

No obstante que la acreditación de posgrados no haya sido creada por una norma específica gubernamental, recibe apoyo y recursos y del Estado. Se han establecido políticas especiales de estímulo a la acreditación y se otorgan apoyos financieros.

²⁶ El presupuesto de las universidades nacionales incluye los siguientes ítems: enseñanza, investigación, extensión, protección socioeconómica, servicios académicos, servicios administrativos y financieros, servicios generales, planta física, fomento y dirección institucional.

²⁷ Artículo 103, Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

²⁸ Pagos de inscripciones, certificaciones y, en otros casos, por producción de bienes y servicios.

²⁹ UNESCO, BID, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la OEA y la UE.

Con relación al principio de equidad que se propuso el Proyecto “Alma Mater”, se procuraba brindar apoyo financiero a todos los aspirantes que hubieran sido asignados a alguna carrera universitaria por vía de la Prueba de Aptitud Académica y, que pertenecieran al nivel socioeconómico más pobre (Fuenmayor Toro, 2003).

En los últimos años, aumentaron las críticas al modelo vigente -la asignación del presupuesto se incrementa con base en los presupuestos anteriores- por su incapacidad de incorporar incentivos para mejorar la eficiencia interna y calidad del sistema y las excesivas presiones corporativistas y partidistas que afectan a las instituciones públicas.

En 2004, más del 50% de los graduados en la ES venezolana egresaron de instituciones privadas; este es un proceso creciente en los últimos años, que no es el resultado de la adhesión a la política neoliberal sino de los serios problemas de financiamiento oficial de la ES. Por otra parte, la mayor parte del presupuesto educativo nacional corresponde al financiamiento de la Educación Superior (43%, 2004) (Ugalde, 2006).

Según Cordeiro (2008) “La educación venezolana se ha caracterizado por no ser una educación productiva sino una educación rentista. La interferencia de los intereses político-partidistas en los procesos de decisión, imponiéndose con frecuencia, la viabilidad política sobre las prioridades del desarrollo técnico-científico de las instituciones. Algo similar ocurre con la economía venezolana que vive de la renta petrolera, aunque cada día menor, en vez de producir más allá del facilismo petrolero”.

Conclusiones

- El ingreso a las universidades públicas argentinas es libre al finalizar el nivel medio, sin embargo, esa naturaleza irrestricta es figurativa en tanto se han ido imponiendo distintas pautas de selectividad. En Venezuela, la construcción de un índice evaluatorio ordena a los postulantes y se los distribuye entre instituciones y carreras, conforme a cupos establecidos. El modelo chapista de inclusión con baja calidad de los más pobres en instituciones paralelas a las tradicionales, estableció políticas como la Misión Sucre y la Universidad Bolivariana que no apuntan a elevar el nivel educativo con salidas laborales o a institutos de educación superior o la universidad. En Argentina y en Venezuela, las instituciones privadas tienen autonomía para definir sus propios sistemas de admisión.

- La diversificación institucional existente en ambos países permite caracterizar a sus SES “como fragmentarios, desarticulados y con grandes dificultades para ordenar la calidad de la oferta educativa”, y con un importante incremento de las instituciones privadas limitadamente reguladas y controladas por los Estados.
- Argentina, respondiendo a mandatos neoliberales de organismos internacionales, estableció una política de mejoramiento de la calidad académica y se implementaron programas para coordinar el proceso de evaluación, acreditación e innovación académica de las universidades nacionales. A pesar de las intenciones del Estado venezolano, el sistema de evaluación y acreditación del programa de calidad “Alma Mater”, no ha podido concretar en la práctica un sistema de información nacional, influyendo desfavorablemente sobre los resultados de las evaluaciones, diagnósticos, diseño e implantación de políticas y análisis sectoriales.
- Argentina promueve la centralidad del Estado en la garantía del financiamiento de la ES estatal pero habilita otras formas alternativas de financiamiento por medio de contratos con el sector productivo; reafirma la gratuidad de los estudios de grado. El financiamiento de la ES en Venezuela tiene su origen principal en los recursos del presupuesto nacional, pudiéndose procurar otras alternativas que complementasen su abastecimiento financiero.

Bibliografía

- Brunner, José J. (1984). Algunas consideraciones sobre la investigación educacional en América Latina. En: Documento de Trabajo. FLACSO. N°. 202. Chile.
- Brunner, José J. (1992). América Latina en la encrucijada de la modernidad. En: Documento de Trabajo. FLACSO. N° 22. Chile.
- Cordeiro, José Luis. (2008). Simón Bolívar: cambures y educación. 1 de diciembre. Venezuela Real. www.venezuelareal.org
- Chiroleu, Adriana. (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. Universidad Nacional de Rosario y CONICET, Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 48/5. 25 de febrero. EDITA: OEI.
- Díaz Sanpedro, B. (2006). Las Universidades de Madrid ante la LOU, en Encuentro Las Universidades Públicas de Madrid ante la LOU: realidad y futuro.
www.aprendemas.com/Noticias/html

- Días Sobrinho, José, y De Brito, Marcia Regina. (2008). “La Educación Superior en Brasil. Principales tendencias y desafíos”. En: Avaliação, Vol. 13, Nº 2. Campinas.
- Dibbern, Alberto. (2005). La universidad es para todos. Clarín, 2 de junio, Argentina.
- Esté, Nene. (1998). La educación superior venezolana. Una institución en crisis. Universidad Central de Venezuela.
- Fuenmayor Toro, Luis. (2003). “Excelencia académica y equidad en el sector superior educativo”. En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 9, Nº 1.
- García Guadila, Carmen. (2004). “Venezuela: alcances e dificultades no contexto de uma complexa situação política”. En: Morhy, Lauro (Org): Universidade no Mundo. Universidade em Questão, Universidad de Brasília, Laboratorio de Estudos do Futuro, Editora Universidade de Brasília, Vol. 2.
- “Entrevista a M. E. Castelano” en www.laberinto.uma.es
- Glocadia. Periódico Digital. (2006). *España*. 23 de noviembre www.glocalia.com
- Guadagni, Alieto Aldo. (2009). "Realidad y propuestas para la Universidad Argentina". Ensayo. Instituto Di Tella. Buenos Aires.
- Hernández, Leonervis. (2008). Desarrollo de ciencia y tecnología en Venezuela y América Latina. Relación universidad-estado-investigación-aplicaciones. www.monografias.com/trabajos59
- Iriarte, Alicia; Ferrazzino, Ana. (2008). Globalización y educación superior. La reformulación de la legislación universitaria. Los temas de debate. Los casos de Argentina y España, en Iriarte, Alicia (comp.). Cambios epocales y transformaciones en el sistema de educación superior. La universidad argentina y los nuevos desafíos. Argentina, Teseo.
- Iriarte, A.; Ferrazzino, A.; López Meyer, C. (2008). El proceso de reforma educativa a nivel superior en Argentina. Un estudio comparado con Chile y España. IX Seminario Argentino Chileno III Seminario Cono Sur. UNCUIYO, Mendoza. Octubre.
- Iriarte, Alicia; Ferrazzino, Ana. (2005). Reforma, crisis, y sistema educativo: escuela media, universidad en el centro del debate, en Iriarte, Alicia (comp.). La educación en el centro del debate. Argentina, Proyecto Editorial.
- Iriarte, Alicia; Ramacciotti, Karina. (2004). La educación universitaria entre el mercado y la integración, en Iriarte, Alicia (comp.). La universidad pública ¿crisis o encrucijada? Argentina. Proyecto Editorial.
- La Corte avaló la gratuidad universitaria. (2008). La Nación. Buenos Aires.
- Martínez Larrechea, Enrique y Vessuri, Hebe. (1998). Reformas recientes en el sistema de educación superior de Venezuela En Valenti Nigrini, Giovana; Mungaray Lagarda, Alejandro (Coord.). Políticas públicas y educación superior. ANUIES, Venezuela

- Misión Sucre. www.misionsucre.gov.ve/
 - Morles, Víctor et al. (2003). La Educación Superior en Venezuela, Caracas, IESALC.
 - Neave, Guy. (2001). Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea, Gedisa Editores, Barcelona, España.
 - Scott, Tania. (2005). "Carta abierta al compatriota Hugo Chávez Frías, 1 de marzo, Aporea.org
 - Tovar, Henry. (2004). Los institutos y colegios universitarios en el contexto de la educación superior venezolana. UNESCO-IESALC y Ministerio de Educación Superior de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Diciembre
 - Trombetta, Augusto. (2005). El ingreso en las universidades nacionales argentinas. En sistemas de admisión en la universidad. Argentina. Ministerio de Educación de la Nación.
 - Ugalde, Luis. (2006). El financiamiento de la Educación Superior. En Global y Social. 4 de agosto www.analitica.com/va/sociedad
 - Ziritt, Gertrudis; Huerta, Isneira. (2008). Proyecto Alma Máter: una política de Estado para la transformación de la educación superior en Venezuela. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina, 4-7/nov. www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/ziritt.pdf
 - www.ubv.edu.ve
 - www.oei.es/homologaciones/venezuela.pdf
 - www.oapee.es/oapee/inicio/pap/erasmus.html
 - www.elpais.com/articulo/sociedad/Bolonia/transatlantico/elpepusoc/20100602elpepisoc_5/Te
- s